

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 26. juni 2008¹

I — Indledning

1. Med dette annullationssøgsmaal har Parlamentet anfægtet valget af hjemmel for vedtagelsen af Rådets afgørelse 2006/1016/EF af 19. december 2006 om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med lån til og lånegarantier for projekter uden for Fællesskabet².

2. Rådet har støttet denne afgørelse på hjemlen for det økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde med tredjelande (artikel 181a EF). Efter Parlamentets opfattelse burde afgørelsen desuden have været støttet på artikel 179 EF, der er hjemlen for udviklings samarbejdet. Som begrundelse for dette synspunkt henviser Parlamentet til, at hovedparten af de tredjelande, der er omfattet af afgørelsen, er udviklingslande.

¹ — Originalsprog: tysk.

² — EUT L 414, s. 95, herefter »afgørelse 2006/1016« eller »afgørelsen«.

II — Retsforskrifter

A — Traktatbestemmelser

3. Afsnit XX EF har overskriften »Udviklings samarbejde«. Afsnittets artikel 177 fastlægger målene for Fællesskabets politik på dette område:

»1. Fællesskabets politik med hensyn til udviklings samarbejde, som er et supplement til medlemsstaternes politik, skal fremme:

— en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene og særlig i de mest ugunstigt stillede blandt disse

— en harmonisk og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien målene i artikel 177. Disse foranstaltninger kan være flerårige programmer.

— bekæmpelse af fattigdommen i udviklingslandene.

2. Den Europæiske Investeringsbank bidrager på de betingelser, der er fastsat i dens vedtægter, til iværksættelsen af de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 1.

2. [...]«

4. Artikel 178 EF bestemmer:

3. [...]«

»Fællesskabet tager hensyn til de i artikel 177 omhandlede mål i de politikker, som det iværksætter, og som vil kunne berøre udviklingslandene.«

6. Artikel 181a EF er den eneste bestemmelse i afsnit XXI, der bærer overskriften »Økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande«:

5. Artikel 179 EF udgør hjemlen for udviklingsarbejdets foranstaltninger:

»1. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat, især bestemmelserne i afsnit XX, iværksætter Fællesskabet inden for sine kompetenceområder samarbejdsaktioner med tredjelande på det økonomiske, finansielle og tekniske område. Disse aktioner supplerer de aktioner, som iværksættes af medlemsstaterne, og er i overensstemmelse med Fællesskabets udviklingspolitik.

»1. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat vedtager Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forfølge

Fællesskabets politik på dette område skal bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

dighed bør EIB tilbydes en fællesskabsbudgetgaranti for aktiviteter, der gennemføres uden for Fællesskabet. EIB bør tilskyndes til at øge antallet af aktiviteter uden for Fællesskabet uden at udnytte fællesskabsgarantien, især i landene i førtiltrædelsesfasen og Middelhavslandene samt i investeringsværdige lande i andre regioner, samtidig med at karakteren af fællesskabsgarantiens dækning bør præciseres som en dækning mod risici af politisk eller statslig art.«

2. Rådet vedtager med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre stk. 1. [...]

[...]«

8. Afgørelsens ottende betragtning henviser ligeledes til Fællesskabets eksterne politikker:

B — Afgørelse 2006/1016

1. Uddrag af afgørelsens præambel

7. Tredje betragtning i afgørelsens præambel har følgende ordlyd:

»Med det formål at støtte EU's aktioner i tredjelande uden at påvirke EIB's kreditvær-

»EIB's finansieringstransaktioner bør være i overensstemmelse med og støtte EU's eksterne politikker, herunder også specifikke regionale målsætninger. EIB's finansiering bør supplere Fællesskabets tilsvarende bistandspolitikker, -programmer og -instrumenter i de forskellige regioner ved at sikre en overordnet sammenhæng i EU's aktioner. Desuden bør beskyttelsen af medlemsstaternes miljø og energisikkerhed indgå i EIB's finansieringsmål i alle de finansieringsberettigede regioner.

EIB's finansieringstransaktioner bør finde sted i lande, der opfylder passende betingelser, som er i overensstemmelse med EU-aftaler på højt plan om politiske og makroøkonomiske aspekter.«

10. Afgørelsens artikel 2, der fastsætter, hvilke lande der er omfattet af garantien, indeholder følgende bestemmelser i stk. 1 og 2:

2. Afgørelsens væsentligste bestemmelser

»1. Listen over de lande, der er berettigede eller potentielt berettigede til EIB-finansiering under fællesskabsgarantien, findes i bilag I.

9. Afgørelsens artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»1. Fællesskabet yder Den Europæiske Investeringsbank (»EIB«) en generalgaranti (»fællesskabsgaranti«) til dækning af alle udeblevne, men forfaldne betalinger til EIB i forbindelse med lån til og lånegarantier for EIB-finansieringsberettigede investeringsprojekter, der gennemføres i lande, der er omfattet af denne afgørelse, hvis lån eller lånegaranti er ydet i henhold til en undertegnet aftale, som hverken er udløbet eller er blevet opsagt (»EIB-finansieringstransaktioner«), og som er ydet i overensstemmelse med EIB's egne regler og procedurer til støtte for relevante målsætninger i Den Europæiske Unions eksterne politikker.

2. For så vidt angår de lande på listen i bilag I, der er markeret med »*«, og andre lande, der ikke er opført på listen i bilag I, vil deres berettigelse til EIB-finansiering under fællesskabsgarantien blive besluttet af Rådet i hvert enkelt tilfælde efter proceduren i artikel 181 A, stk. 2, i traktaten.«

[...]«

11. Afgørelsens artikel 3 omhandler sammenhængen mellem EIB's aktioner og Den Europæiske Unions eksterne politiske målsætninger. Artiklens stk. 2 har følgende ordlyd:

»2. Samarbejdet gennemføres differentieret fra region til region under hensyntagen til EIB's rolle og Den Europæiske Unions politikker i hver enkelt region.«

B. NABOSKABS- OG PARTNERSKABS-LANDE

1. Middelhavslande

12. Bilag I i den anfægtede afgørelse indeholder en liste over de lande, hvor projekter, der er omfattet af fællesskabsgarantien, er finansieringsberettigede. I dette bilag er enkeltlande opført under følgende overskrifter:

[...]

2. Østeuropa, Sydkaukasus og Rusland

[...]

»A. LANDE I FØRTILTRÆDESESFASEN

C. ASIEN OG LATINAMERIKA

1. Kandidatlande

1. Latinamerika

[...]

[...]

2. Asien

2. Potentielle kandidatlande

[...]

[...]

D. SYDAFRIKA«

III — Baggrund, påstande og retsforhandlinger

grundlag af artikel 181a EF som eneste hjemmel.

A — Sagens baggrund

13. Den 22. juni 2006 forelagde Kommissionen sit forslag til Rådets afgørelse om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank (herefter »EIB«) mod tab i forbindelse med lån til og lånegarantier for projekter uden for Fællesskabet, idet den støttede dette forslag på artikel 181a EF³.

14. I sin beslutning af 30. november 2006 redegjorde Parlamentet for sit syn på forslaget og opfordrede Kommissionen til foruden artikel 181a EF også at inddrage artikel 179 EF som hjemmel⁴.

15. Kommissionen ændrede dog ikke sit forslag på dette punkt⁵, og den 19. december 2006 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse på

3 — Forslag til Rådets afgørelse om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med lån til og garantier for projekter uden for Fællesskabet, KOM(2006) 324 endelig.

4 — Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om forslag til Rådets afgørelse om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med lån til og garantier for projekter uden for Fællesskabet af 30.11.2006, P6-TA(2006)0507, EUT C 316 E, s. 109.

5 — Forslag til Rådets afgørelse om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med lån til projekter uden for Fællesskabet (Central- og Østeuropa, Middelhavslændene, Latinamerika og Asien samt Den Sydafrikanske Republik), KOM(2006) 419 endelig.

B — Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

16. Parlamentet anlagde den 19. marts 2007 sag ved Domstolen og har nedlagt følgende påstande:

— Rådets afgørelse 2006/1016/EF af 19. december 2006 om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med lån til og lånegarantier for projekter uden for Fællesskabet annulleres på grund af tilsidesættelse af EF-traktaten.

— Afgørelse 2006/1016's virkninger oprettholdes, indtil der vedtages en ny afgørelse.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Rådet har nedlagt følgende påstande: traktaten er blevet overtrådt i henhold til artikel 230, stk. 2, EF.

— Frifindelse.

— Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Ved kendelse af 10. oktober 2007 afsagt af Domstolens præsident blev det tilladt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

19. Alle parter har afgivet indlæg under de skriftlige forhandlinger og under den mundtlige forhandling den 14. maj 2008.

IV — Retlig vurdering

20. Parlamentet har alene fremført en grund til, at afgørelsen skal annulleres, nemlig at der er valgt en urigtig hjemmel for vedtagelsen af afgørelsen. Parlamentet påstår således, at EF-

21. Efter Parlamentets opfattelse burde afgørelse 2006/1016 ikke alene støttes på artikel 181a EF, men også på artikel 179 EF. Som begrundelse anfører Parlamentet, at hovedparten af de tredjelande, der omfattes af afgørelsens anvendelsesområde, må anses for udviklingslande, hvilket Rådet ikke har bestridt.

22. De to parter er enige om, at afgørelsen er en foranstaltning til finansielt samarbejde. Efter Parlamentets opfattelse udgør artikel 179 EF dog den mest specifikke hjemmel for det finansielle samarbejde med udviklingslande, hvilket indebærer, at artikel 181a EF ikke kan finde anvendelse.

23. Rådet og Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 179 EF ikke skal inddrages som supplerende hjemmel for en retsakt, blot fordi den angår udviklingslande. Denne hjemmel kan kun finde anvendelse, såfremt den pågældende retsakt også forfølger de målsætninger for udviklingsbistandspolitikken, der er fastsat i artikel 177 EF. Den anfægtede afgørelse angår ganske vist indirekte også udviklingslande, men har ikke udviklingsbistand som målsætning.

A — *Fastlæggelse af den korrekte hjemmel*

24. Jeg skal bemærke, at det fremgår af fast retspraksis, at valg af hjemmel for en fællesskabsretsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol⁶.

26. Inden jeg undersøger den anfægtede afgørelses indhold og mål, skal jeg dog teoretisk angive, på hvilke områder artikel 179 EF og 181a EF finder anvendelse. Først når disse hjemlers respektive anvendelsesområde er afgrænset, kan det undersøges, om afgørelsens mål og indhold rent faktisk omfattes af

anvendelsesområdet for begge hjemler, og i bekræftende fald hvilke konsekvenser dette skal have.

B — *Omfattes afgørelsen af flere hjemlers anvendelsesområde?*

1. Anvendelsesområdet for artikel 179 EF og artikel 181a EF

27. Artikel 179 EF udgør hjemlen for udviklings Samarbejdets foranstaltninger, mens artikel 181a EF udgør en hjemmel for »økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande«. Det væsentlige spørgsmål i denne sag er, hvorledes de to hjemmelsgrundlag skal afgrænses indbyrdes, og om foranstaltninger af den i artikel 181a EF nævnte type *med udviklingslande* kan være omfattet af denne artikels anvendelsesområde.

28. Jeg bemærker indledningsvis, at foranstaltningstypen ikke er egnet som afgrænsningskriterium. Ganske vist er der kun i

6 — Fast retspraksis, jf. f.eks. dom af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 61, domme af 10.1.2006, sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 107, præmis 41, og sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1, præmis 34, samt dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, »Titandioxid«, Sml. I, s. 2867, præmis 10.

7 — Jf. f.eks. dom af 20.5.2008, sag C-91/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 3651, præmis 73, dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 42, dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i fodnote 6, præmis 35, og dom af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8913, præmis 39.

artikel 181a EF udtrykkeligt tale om »økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde«, og i artikel 179 kun generelt om »foranstaltning«. Støtte eller samarbejde af økonomisk, finansielt og teknisk art hører dog til de klassiske former for udviklingssamarbejde⁸.

29. Parlamentet er af den opfattelse, at anvendelsesområdet for de to bestemmelser alene afgrænses ud fra et *geografisk kriterium*. Ud fra dette kriterium vedrører artikel 179 EF samarbejdet med udviklingslande og artikel 181a EF kun samarbejdet med ikke-udviklingslande.

30. Som begrundelse for sin opfattelse henviser Parlamentet navnlig til afsnit XX's og XXI's historiske udvikling. Afsnit XX om udviklingssamarbejde blev indsat i traktaten ved Maastrichttraktaten. Indtil da var foranstaltninger vedrørende udviklingslande støttet på artikel 308 EF. Efter indførelsen af afsnit XX var foranstaltninger vedrørende tredjelande, der ikke er udviklingslande, fortsat støttet på artikel 308 EF, indtil artikel 181a EF blev indført med Nice-traktaten. Det fremgår heraf ifølge Parlamentet, at artikel 181a EF skulle udfylde det tomrum, der havde været i traktaten, med hensyn til samarbejdet med tredjelande, der ikke er udviklingslande.

8 — Jf. fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen, om »den europæiske konsensus om udvikling« af 20.12.2005, EUT C 46, s. 1, præmis 119.

31. Rådet og Kommissionen er derimod af den opfattelse, at afgrænsningen ikke bør ske alene på basis af et geografisk kriterium, men skal suppleres med et materielt kriterium. Kun såfremt en foranstaltning angår et udviklingsland og desuden forfølger målene i artikel 177 EF, omfattes den ikke af artikel 181a EF's anvendelsesområde, idet alene artikel 179 EF i sådanne tilfælde er relevant som hjemmel. En foranstaltning over for tredjelande, der ikke forfølger de i artikel 177 indeholdte mål, kan således støttes på artikel 181a EF.

32. Hvis man alene tager udgangspunkt i ordlyden, er begrebet »tredjelande« tilstrækkeligt bredt til også at omfatte udviklingslande.

33. Hvis man ser på traktatens oplysning, er denne fortolkning dog tvivlsom.

34. Artikel 181a EF indledes nemlig med ordene »med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat, især bestemmelserne i afsnit XX«. Dermed angives det klart, at afsnit XX om udviklingssamarbejdet er mere specifikt og har forrang i forhold til artikel 181a EF.

35. Rådet henviser ganske vist til, at artikel 179 EF også indledes med ordene »med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat«. Hertil skal jeg dog bemærke, at artikel 179 EF blev formuleret på et tidspunkt, hvor artikel 181a EF endnu ikke eksisterede, idet den først blev indsat i EF-traktaten ved en senere traktatændring. For det andet er forbeholdsklausulen i artikel 179 EF klart mindre specifik end den i artikel 181a EF, der eksplicit henviser til afsnit XX. Forbeholdsklausulen i artikel 179 EF vejer således tungere end den i artikel 181a EF.

36. Afsnit XX og hjemlen i artikel 179 EF er derfor de mest specifikke bestemmelser for samarbejdet med udviklingslande.

37. Det er dog tvivlsomt, hvor specifikt afsnit XX er. Kan foranstaltninger, der angår udviklingslande, aldrig støttes på artikel 181a EF? Eller er afsnittet kun lige så specifikt som artikel 179 EF's anvendelsesområde, således at foranstaltninger, der ikke omfattes af artikel 179's anvendelsesområde, kan støttes på artikel 181a EF?

38. Efter min opfattelse taler en formålsfortolkning for, at foranstaltninger vedrørende

udviklingslande principielt ikke er omfattet af artikel 181a EF⁹.

39. En anden fortolkning medfører nemlig en risiko for, at artikel 181a EF benyttes til at omgå udsagnene og betragtningerne i afsnit XX¹⁰. De foranstaltninger, som artikel 181a EF omhandler, dvs. det økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde, hører til de klassiske midler for udviklingshjælp¹¹. I henhold til artikel 179 EF er foranstaltninger over for udviklingslande betinget af, at de forfølger målene i artikel 177 EF, idet de fremmer en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene, en harmonisk og gradvis integration af disse i verdensøkonomien og bekæmpelse af fattigdommen. I modsætning hertil knytter artikel 181a EF ikke samarbejdet sammen med udviklingspolitiske og sociale målsætninger.

40. Såfremt lovgiver kunne basere foranstaltninger til samarbejde med udviklingslande på artikel 181a EF, når de ikke forfølger målene i artikel 177 EF, ville det i sidste ende være ensbetydende med en omgåelse af målforpligtelserne i artikel 177 EF. Lovgiver ville i så fald

9 — Generaladvokat Mengozzi kom til samme resultat i sit forslag til afgørelse af 19.9.2007, sag C-91/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 3651, punkt 148.

10 — Artikel 181a EF henviser netop ikke kun til artikel 179 EF, men nævner udtrykkeligt hele afsnit XX.

11 — Jf. fodnote 8.

kunne udforme det økonomiske samarbejde med udviklingslande uden at tage hensyn til de mål, der er pålagt lovgiver i artikel 177¹². Dette er imidlertid i strid med den beskrevne opbygning af traktaten. For at undgå en omgåelse af artikel 177 EF taler meget således for, at foranstaltningerne vedrørende udviklingslande ikke kan støttes på artikel 181a EF¹³.

udviklingsbistandspolitikken i artikel 177 EF's forstand.

2. Foreløbig konklusion

41. I denne sag er det dog ikke nødvendigt endeligt at besvare spørgsmålet, om artikel 179 EF og artikel 181a EF skal afgrænses indbyrdes alene ud fra det *geografiske kriterium*, eller om der derudover skal tages hensyn til et *materielt kriterium*. Dette spørgsmål ville kun være relevant, hvis den anfægtede afgørelse ikke forfulgte de i artikel 177 EF anførte mål. Som den følgende analyse af den anfægtede afgørelses indhold og mål vil vise, forfølger denne imidlertid, for så vidt den angår udviklingslande, målene for

12 — I det omfang artikel 178 EF kræver, at Fællesskabet inden for alle politiske områder *tager hensyn til* de i artikel 177 EF omhandlede mål, opvejer dette ikke risikoen for en omgåelse, da en ren hensyntagen til målene er underordnet den i artikel 177 EF fastsatte forpligtelse til at forfølge målene.

13 — Ifølge denne fortolkning ville den ændring af artikel 181a EF, som Lissabontraktaten vil medføre, udgøre en præcision. Traktatens artikel 212 om Den Europæiske Unions funktionsmåde vil fremover udtrykkeligt udelukke udviklingslande fra dens anvendelsesområde: »[...] iværksætter Unionen samarbejdsforanstaltninger med andre tredjelande end udviklingslande på det økonomiske, finansielle og tekniske område [...]«.

C — Afgørelse 2006/1016's indhold og mål

42. Jeg skal dernæst først undersøge, om den anfægtede afgørelse på grundlag af sit indhold omfattes af artikel 179 EF's anvendelsesområde. Dernæst skal jeg redegøre for, at afgørelsen, for så vidt den angår udviklingslande, forfølger de i artikel 177 EF anførte mål.

1. Afgørelsens indhold

43. Afgørelsens indhold er i henhold til dens artikel 1, stk. 1, at der ydes en fællesskabsbudgetgaranti i forbindelse med visse af EIB's aktiviteter. Forudsætningerne for garantiens anvendelsesområde fremgår ligeledes af artikel 1, stk. 1. I henhold hertil gælder garantien for alle udeblevne, men forfaldne betalinger til EIB i forbindelse med lån til og lånegarantier for EIB-finansieringsberettigede investeringsprojekter, der gennemføres

i lande, der er omfattet af denne afgørelse (»EIB-finansieringstransaktioner«). Det er yderligere en betingelse, at de pågældende finansieringstransaktioner er gennemført i overensstemmelse med EIB's egne regler og procedurer til støtte for relevante målsætninger i Den Europæiske Unions eksterne politikker.

44. Hvilke lande der falder ind under afgørelsens anvendelsesområde og er finansieringsberettigede, fremgår af afgørelsens bilag I. Heri opregnes fire grupper af lande: »lande i førtiltrædelsesfasen«, »naboskabs- og partnerskabslande«, »Asien og Latinamerika« samt »Sydafrika«. Under hver gruppe er der opført enkeltlande.

45. Parlamentet har anført, at hovedparten af de i bilaget opførte lande er udviklingslande. I mangel af en fællesskabsretlig definition af et udviklingsland har Parlamentet henholdt sig til OECD's og Verdensbankens kategorisering af landene. Rådet har ikke bestridt dette. I så henseende skal jeg principielt påpege, at OECD's og Verdensbankens kategoriseringer kun kan have en vejledende funktion i forhold til fællesskabsretten. Begrebet udviklingsland skal nemlig defineres selvstændigt i fællesskabsretten, hvorfor kategoriseringen i det enkelte tilfælde kan være forskellig. Sådanne eventuelle forskelle har dog ingen betydning for vurderingen af listen over lande i den anfægtede afgørelse.

46. Er den garanti, der er etableret ved den anfægtede afgørelse, en foranstaltning, der på grundlag af sin genstand omfattes af artikel 179 EF's anvendelsesområde?

47. Som tidligere nævnt¹⁴ kan en foranstaltning til finansielt samarbejde også omfattes af artikel 179 EF's anvendelsesområde.

48. Det forhold, at EIB's udbetalinger til projektpartnerne i udviklingslandene ikke er tilskud, der ikke skal tilbagebetales, men derimod lån, kan ikke være til hinder for, at de betragtes som udviklingsstøtteforanstaltninger.

49. For det første angår EIB's projektpartnerne, som Parlamentet og Kommissionen har anført, på grund af garantien lån til gunstigere rentesatser, hvilket må betragtes som en støtteydelse. For det andet bestemmer artikel 179, stk. 2, EF udtrykkeligt, at EIB støtter Fællesskabets udviklingsbistandspolitik. Da EIB's aktiviteter imidlertid hovedsageligt består i långivning, kan det forhold, at der er tale om lån og ikke om tilskud, ikke være til hinder for en kategorisering som udviklingsstøtte.

14 — Jf. punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

2. Afgørelsens mål

50. Parlamentet er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse, for så vidt som den angår udviklingslande, forfølger målene i artikel 177 EF, navnlig fremme af en bæredygtig økonomisk og social udvikling.

51. Rådet har bestridt dette, dog uden at anføre, hvilket mål afgørelsen ellers forfølger med hensyn til udviklingslandene. Rådet har alene gentagne gange understreget, at afgørelse 2006/1016's mål var at skabe en »foranstaltning til finansielt samarbejde med tredjelande ved hjælp af et finansielt fællesskabsinstrument«. Modsat Rådets opfattelse skal dette dog ikke så meget ses som foranstaltningens mål, men derimod som dens indhold. Som det fremgår af afgørelsen, er udstedelsen af garantien ikke noget mål i sig selv, men tjener videregående mål.

52. De mål, der forfølges med afgørelsen, fremgår navnlig af afgørelsens første og tredje betragtning. Ifølge disse betragtninger tilbydes garantien *med det formål at støtte EU's aktioner i tredjelande uden at påvirke EIB's kreditværdighed*.

53. Garantien skal altså gøre det muligt for EIB at gennemføre finansieringstransaktioner

i lande uden for Fællesskabet, der ofte vil være mere risikobetonede, uden at EIB's gode kreditværdighed (kreditvurdering) herved bringes i fare.

54. Man kan derfor umiddelbart få det indtryk, at den omtvistede afgørelse ikke er en ekstern politisk foranstaltning, men derimod en ren intern foranstaltning. Det synes også at være det, Kommissionen antyder, når den anfører, at konklusionen i den anfægtede afgørelse definerer et finansinstrument, der først og fremmest finder anvendelse på internt niveau i Fællesskabet. Kommissionen henviser desuden til, at den anfægtede afgørelse til forskel fra andre finansinstrumenter på området for eksterne relationer ikke selv udgør hjemlen for EIB's finansieringstransaktioner i tredjelande, idet hjemlen for disse hovedsageligt er artikel 18-1, stk. 2, i protokollen vedrørende EIB's vedtægter¹⁵. Ifølge Kommissionen drager tredjelandene kun indirekte nytte af den anfægtede afgørelse, idet de på grund af garantien opnår billigere lån. Den direkte nytte drager tredjelandene af EIB's finansieringstransaktioner. Rådet har i den mundtlige forhandling præciseret, at denne *indirekte*

15 — EIB's vedtægter, protokol nr. 10 til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som ændret 1.5.2004, artikel 18, stk. 1: »Inden for rammerne af de opgaver, som er nævnt i traktatens artikel 267, yder Banken lån til sine medlemmer eller til private eller offentlige virksomheder til investeringsprojekter, der tænkes gennemført på medlemsstaternes europæiske områder, i det omfang midler ikke kan fremskaffes på rimelige vilkår fra andre kilder. Dog kan Banken ved en af styrelsesrådet med enstemmighed meddelt dispensation på forslag fra bestyrelsen yde lån til investeringsprojekter, der helt eller delvis tænkes gennemført uden for medlemsstaternes europæiske områder.«

forbindelse mellem garantien og udviklingslandene efter Rådets opfattelse er den afgørende årsag til, at den anfægtede afgørelse ikke også skal støttes på artikel 179 EF.

tredjelande. Dette tydeliggøres navnlig af, at garantien i henhold til afgørelsens artikel 1, stk. 1, kun gælder for EIB-finansieringstransaktioner, der er gennemført til støtte for relevante målsætninger i Den Europæiske Unions eksterne politikker.

55. Dette ræsonnement er dog ikke overbevisende. Hvis man i øvrigt følger Kommissionens argumentation ud i dens yderste konsekvens, må man nødvendigvis komme til den konklusion, at *hverken* artikel 179 EF *eller* artikel 181a EF kan komme på tale som hjemmel for den anfægtede afgørelse, uafhængigt af spørgsmålet, om udviklingslande berøres eller ej. Artikel 181a EF udgør nemlig en hjemmel for det finansielle samarbejde *med tredjelande* og ikke for rent interne foranstaltninger.

57. Det er derfor ikke til hinder for foranstaltningens karakter af udviklingsstøtte, at garantien kun indirekte via EIB har virkning i udviklingslandene. Garantien er den uomgængelige forudsætning for, at EIB gennemfører disse finansieringsforanstaltninger i tredjelande, som EIB i modsat fald muligvis slet ikke ville gennemføre af hensyn til sin egen kreditværdighed (kreditvurdering) eller ville gennemføre på betydeligt mindre favorable vilkår for EIB's låntagere i tredjelandene. Dermed bidrager garantistillelsen essentielt til at muliggøre og fremme EIB's engagement i udviklingslandene.

56. Jeg må ganske vist give Kommissionen medhold i, at garantien i første omgang kun har direkte virkning internt i Fællesskabet, nærmere bestemt mellem EIB og fællesskabsbudgettet. Selve garantien kan man følgelig heller ikke betegne som finansielt samarbejde med tredjelande. Det *væsentlige mål* med denne afgørelse er imidlertid at støtte Fællesskabets eksterne politikker. Garantistillelsen er ikke noget mål i sig selv, men blot et middel til at realisere Fællesskabets egentlige mål: at støtte dets eksterne politikker ved gennem EIB at muliggøre et finansielt samarbejde med

58. Da Fællesskabet gennem afgørelsen skaber den konkrete, grundlæggende forudsætning for EIB's finansieringsaktiviteter, fremstår sikringen af EIB's kreditværdighed ved den bedømmelse, der skal finde sted, derfor blot som et nødvendigt mellemlid med henblik på at realisere det væsentlige mål, der består i at støtte udviklingslandene.

59. Men forfølger den anfægtede afgørelse, for så vidt den angår udviklingslande, også de i artikel 177 EF fastsatte mål, dvs. en bæredygtig økonomisk og social udvikling, en integration af udviklingslandene i verdensøkonomien og bekæmpelse af fattigdommen?

60. I afgørelsen anføres helt generelt, at dens mål er at støtte Fællesskabets eksterne politikker. Fællesskabets handlinger udadtil omfatter imidlertid også Fællesskabets udviklingsbistandspolitik. I den anfægtede afgørelses ottende betragtning understreges, at EIB's finansieringstransaktioner bør være i overensstemmelse med og støtte EU's eksterne politikker, herunder også specifikke regionale målsætninger. For så vidt angår udviklingslande er det specifikke regionale mål at fremme en bæredygtig økonomisk og social udvikling¹⁶. Også i afgørelsens artikel 3, stk. 2, bestemmes det udtrykkeligt, at samarbejdet gennemføres differentieret fra region til region under hensyntagen til EIB's rolle og Den Europæiske Unions målsætninger i hver enkelt region.

61. Den anfægtede afgørelse opregner i øvrigt udtrykkeligt de samarbejdsinstrumenter, som det EIB-engagement, for hvilket garantien gælder, skal tilgodese. Med en undtagelse er disse finansieringsinstrumenter hovedsagelig baseret på artikel 179 og er således instru-

menter for udviklingssamarbejde: det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument¹⁷ (støttet på artikel 179 og artikel 181a EF), instrumentet for udviklingssamarbejde¹⁸ (støttet på artikel 179 EF) og stabilitetsinstrumentet¹⁹ (støttet på artikel 179 og 181a EF).

62. Afgørelsens præambel indeholder derudover konkrete krav til, hvilke mål EIB-finansieringstransaktionerne bør forfølge i de enkelte regioner. For de regioner, som udviklingslandene hører til, nævnes der i denne sammenhæng mål, der er typiske mål for udviklingssamarbejde.

63. I Asien og Latinamerika bør der fokuseres på miljømæssig bæredygtighed og energisikkerhedsprojekter samt den fortsatte støtte til EU's tilstedeværelse i Asien og Latinamerika gennem direkte udenlandske investeringer og overførsel af teknologi og knowhow (12. betragtning). I Centralasien bør EIB fokusere på større energiforsynings- og ener-

16 — Med hensyn til Unionens partnerskabslande som opregnet i bilag I drejer det sig om støtte til partnerskabs- og naboskabspolitikken. Med hensyn til landene i fortiltrædelsesfasen drejer det sig om fortiltrædelsespolitikken.

17 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1638/2006 af 24.10.2006 om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument, EUT L 310, s. 1.

18 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18.12.2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde, EUT L 378, s. 41.

19 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1717/2006 af 15.11.2006 om oprettelse af et stabilitetsinstrument, EUT L 327, s. 1.

gitransportprojekter med grænseoverskridende virkninger (13. betragtning). I Sydafrika bør EIB fokusere på infrastrukturprojekter af offentlig interesse (herunder kommunal infrastruktur og el- og vandforsyning) og støtte til den private sektor, herunder SMV'er (14. betragtning).

64. Det finansielle samarbejde med tredjelande, som den anfægtede afgørelse baner vejen for ved hjælp af garantien til EIB, forfølger således, for så vidt der er tale om udviklingslande, også de i artikel 177 EF fastsatte socioøkonomiske mål, navnlig en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene.

3. Foreløbig konklusion

65. I det omfang den anfægtede afgørelse vedrører udviklingslande, omfattes den af artikel 179 EF's anvendelsesområde. I det omfang afgørelsen angår ikke-udviklingslande, omfattes den af artikel 181a EF's anvendelsesområde. I det følgende skal det derfor undersøges, om retsaktens derfor skulle støttes på begge hjemler.

D — *Er det muligt at identificere et tyngdepunkt?*

66. En retsakt kan principielt kun have en enkelt hjemmel. Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, skal retsaktens efter Domstolens såkaldte tyngdepunktspraksis have den hjemmel, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led²⁰.

67. Kun hvis det undtagelsesvis godtgøres, at der med retsaktens samtidig forfølges flere formål, eller at den har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse er sekundært og indirekte i forhold til et andet, kan en sådan retsakt dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige hjemler, såfremt de dermed forbundne procedurer er forenelige²¹.

68. Som anført består den anfægtede afgørelse af to led: Det ene led vedrører det finansielle samarbejde med udviklingslande og omfattes af artikel 179 EF's anvendelsesområde, det andet led vedrører det finansielle samarbejde med øvrige tredjelande og omfattes af under artikel 181a EF's anvendelsesområde.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 42, og dom af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 55.

21 — Jf. f.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 75, dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 43, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 56.

69. Parlamentet er af den opfattelse, at Domstolens tyngdepunktspraksis ikke finder anvendelse i denne sag. Subsidiært anfører Parlamentet, at selv om man anvendte dette kriterium, er de to led indbyrdes forbundne på uadskillelig måde, uden at et af disse led er sekundært og indirekte i forhold til det andet.

70. De foreliggende omstændigheder adskiller sig i to henseender fra de sager, hvor der hidtil er truffet afgørelse.

71. For det første vedrører de to hjemler samme genstand, nemlig samarbejdet med tredjelande. Som tidligere anført udelukker de dog indbyrdes hinanden med hensyn til samarbejdspartneren: Artikel 179 EF er set i forhold til artikel 181a EF mere specifik og fortrænger denne bestemmelse. For så vidt det drejer sig om udviklingslande, er artikel 179 EF den korrekte hjemmel, og for så vidt det drejer sig om ikke-udviklingslande, er artikel 181a EF den rigtige hjemmel.

72. For det andet kan tyngdepunktet i denne sag ikke fastlægges ud fra et indholdsmæssigt kriterium, idet den anfægtede afgørelse vedrører det finansielle samarbejde med udviklingslande og med ikke-udviklingslande. Nævnte punkt kan i det foreliggende tilfælde højest fastlægges rent *kvantitativt*.

73. Det er også her, afgørelsen adskiller sig fra de af Rådet anførte fiskeri- og handelsaftaler²². Disse blev, selv om de vedrører udviklingslande, hver især kun støttet på den sagligt relevante hjemmel og ikke desuden på artikel 179 EF. Her kan der identificeres et *indholdsmæssigt* tyngdepunkt mellem udviklingsstøttepolitik og henholdsvis fiskeripolitik og handelspolitik. Hvis det indholdsmæssige tyngdepunkt ligger på fiskeri- eller handelspolitik, skal en retsakt desangående alene støttes på de dertil svarende hjemler og ikke desuden på artikel 179 EF, selv om retsakten vedrører udviklingslande. For den anfægtede afgørelses vedkommende drejer det sig imidlertid indholdsmæssigt om samme type foranstaltning, der kun adskiller sig med hensyn til modtagerne.

74. Ved en analyse af det *kvantitative tyngdepunkt* må man i denne sag drage den konklusion, at hverken det led, der vedrører ikke-udviklingslandene, eller det led, der vedrører udviklingslandene, udgør tyngdepunktet.

75. Blandt de lande, der er finansieringsberettigede eller potentielt finansieringsberettigede i afgørelsens forstand, er der talmæssigt flere udviklingslande end ikke-udviklingslande. Hvis man kun går ud fra antallet af lande, kunne afgørelsen måske endog have været baseret alene på artikel 179 EF. Ved en

22 — Rådets forordning (EF) nr. 1801/2006 af 30.11.2006 om indgåelse af en fiskeripartnerskabsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Islamiske Republik Mauretanien, EFT L 343, s. 1.

analyse af det kvantitative tyngdepunkt må der dog også tages hensyn til de maksimale garantibeløb, der er fastsat for de enkelte regioner i afgørelsen. Her er det allerede tvivlsomt, om der kan siges noget præcist om, med hvilke beløb garantiens øvre grænse fordeler sig på henholdsvis udviklingslande og ikke-udviklingslande. Der er nemlig kun angivet et fælles beløb for de enkelte regioner og ikke for enkeltlande. En region kan imidlertid omfatte lande fra begge kategorier. Parlamentet har under den mundtlige forhandling anført, at udviklingslande tegner sig for ca. halvdelen af det samlede beløb, der i afgørelsen anføres som den maksimale garanti²³.

EF ifølge Domstolens praksis. Det er i sig selv uklart, på hvilket grundlag det kvantitative tyngdepunkt skal fastlægges. Skal der tages udgangspunkt i antallet af berørte lande? Skal der herved også tages hensyn til landenes størrelse eller indbyggertal for at konstatere, om en foranstaltning ud fra en tyngdepunktsbetragtning vedrører udviklingslande eller ikke-udviklingslande? For at være korrekt skal en sådan fastlæggelse imidlertid ikke kun ske på grundlag af antallet af lande, men også på grundlag af størrelsen af de beløb, der i en retsakt stilles til rådighed for samarbejdet.

76. Det kan i al fald ikke konkluderes på grundlag af disse konstateringer, at afgørelsen i kvantitativ henseende primært og overvejende vedrører ikke-udviklingslande og kun rent sekundært og underordnet udviklingslande. Hvis man anvender tyngdepunkts-teorien, kommer man i denne sag således også til den konklusion, at den anfægtede afgørelse ikke behørigt kan støttes på artikel 181a EF alene.

78. Disse faktorer kan eventuelt og alt afhængig af håndtering og vægning føre til vilkårlige resultater. Ud fra retssikkerhedsprincippet er det derfor betænkeligt at fastlægge valget af hjemmel på et sådant grundlag. I konstellationer som i denne sag kan der således efter min opfattelse alene af principielle grunde ikke identificeres noget tyngdepunkt.

77. Efter min opfattelse er et *rent kvantitativt kriterium* dog principielt uegnet til at fastslå, om en retsakt ud fra en tyngdepunktsbetragtning vedrører artikel 179 EF eller artikel 181a

79. I realiteten fører begge opfattelser dog til samme resultat: Den anfægtede afgørelse kunne ikke gyldigt støttes på artikel 181a EF alene.

23 — Parlamentet har under den mundtlige forhandling anført, at udviklingslande tegner sig for ca. 13,4 mia. EUR ud af de maksimale garantibeløb på 27,8 mia. EUR, hvilket ikke er blevet bestridt af Rådet og Kommissionen.

80. Det følger heraf, at hvis de to led er indbyrdes forbundne på uadskillelig måde, skal retsakten undtagelsesvis støttes på begge de relevante hjemler, såfremt de dermed forbundne procedurer er forenelige²⁴. Derfor må det afsluttende undersøges, om procedurerne i forbindelse med artikel 179 EF og 181a EF er forenelige.

83. Der er dog forskelle mellem de to procedurer med hensyn til Parlamentets deltagelse²⁶. Mens artikel 181a EF alene kræver, at Parlamentet skal høres, udøver Parlamentet inden for rammerne af artikel 179 EF en lovgivningsfunktion ved den fælles beslutningstagen sammen med Rådet.

E — *Procedurernes forenelighed*

81. Anvendelse af en dobbelthjemmel er udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige, og/eller når anvendelsen af flere hjemler samtidigt kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder²⁵. Dette skal undersøges i det følgende.

84. Domstolen er tidligere blevet anmodet om at afgøre, hvorvidt artikel 133, stk. 4, EF, der ikke hjemler Parlamentet nogen form for formel ret til at medvirke, og artikel 175, stk. 1, EF, der giver Parlamentet medbestemmesret, er forenelige, henset til forskellene i Parlamentets ret til at medvirke²⁷. Domstolen fastslog, at den fælles beslutningsprocedure, hvor Parlamentet i højere grad medvirker, som helhed anvendes på den kombinerede procedure. Domstolen bekræftede de to procedurers kompatibilitet med det argument, at anvendelsen af disse to hjemmelsbestemmelser ikke kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder, idet anvendelsen af artikel 175 EF som hjemmel giver denne institution mulighed for at vedtage retsakten i henhold til den fælles beslutningsprocedure. Domstolen fandt derfor de to procedurer forenelige.

82. Med hensyn til afstemningsreglerne i Rådet er de to hjemmelsbestemmelser uden videre forenelige, da Rådet både i forbindelse med artikel 179 EF og med artikel 181a EF træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

85. Med hensyn til spørgsmålet om procedurernes forenelighed, henset til den konkrete

24 — Dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 43 og 57, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 36 og 52.

25 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 57, med henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, »Titandioxid«, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 17-21.

26 — Efter Lissabontraktaten vil dette problem ikke længere foreligge, da der herefter skal anvendes samme procedure på begge artikler, således at der ikke kan herske tvivl om kompatibiliteten.

27 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 59, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 54.

udformning af Parlamentets medvirken, tager Domstolen i disse tilfælde således alene Parlamentets ret til at medvirke i betragtning.

86. Med udgangspunkt i denne argumentation må man også i den foreliggende sag besvare spørgsmålet om de to procedurers forenelighed bekræftende. Når en procedure, der ikke hjemler nogen form for medvirken fra Parlamentets side, og den fælles beslutningsprocedure — som tidligere afgjort af Domstolen — er indbyrdes forenelige, må dette i endnu højere grad gøre sig gældende for foreneligheden af »høring« og »medbestemmelsesret«, som det drejer sig om i denne sag. Artikel 179 EF og artikel 181a EF kan således anvendes som dobbelthjemmel for en retsakt.

87. Domstolen har dog fastslået, at en dobbelthjemmel udgør en undtagelse, der kun kommer på tale, når to sideordnede mål eller led er indbyrdes forbundne på uadskillelig måde²⁸.

88. I realiteten betyder dette, at såfremt en retsakt kan opdeles, skal der vedtages to separate retsakter, såkaldte tvillingeretsakter.

En retsakt, der vedrører udviklingslande, skal vedtages på grundlag af artikel 179 EF, og en anden retsakt, der vedrører de øvrige tredjelandslande, på grundlag af artikel 181a EF. Kan en retsakt ikke deles, skal den støttes både på artikel 179 EF og på artikel 181a EF. Ved vurderingen af spørgsmålet, om en retsakt kan deles, skal lovgiver indrømmes et skøn. I denne sag taler meget for, at retsakten, i det mindste i sin nuværende form, ikke kan deles, da den som maksimale garantibeløb fastsætter rammebeløb for de enkelte regioner, der kan omfatte både udviklingslande og ikke-udviklingslande. Denne metode, hvorefter der angives rammebeløb for de enkelte regioner og ikke maksimale beløb for hvert land, giver EIB størst mulig fleksibilitet i varetagelsen af sine opgaver.

89. Hvis man ved vurderingen af spørgsmålet om forenelighed derimod også tillægger Rådets ret til at medvirke vægt, sådan som jeg foreslog det i mine forslag til afgørelse i sagerne Kommissionen mod Parlamentet og Rådet²⁹, må man i denne sag besvare spørgsmålet om procedurernes kompatibilitet benægtende. Ved at udvide den fælles beslutningstagen til også at omfatte samarbejdet med tredjelandslande, hvor traktaten ikke giver Parlamentet nogen medbestemmelsesret, ville Rådet miste sin enekompetence på dette

28 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 43, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 36.

29 — Jf. mit forslag til afgørelse af 26.5.2005, sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 107, punkt 61.

område og skulle herved dele kompetencen med Parlamentet. Et sådant resultat er i modstrid med den lovgivningsprocedure, som medlemsstaterne bevidst har fastsat. Efter denne opfattelse kunne den omtvistede afgørelse således ikke støttes parallelt på udviklingssamarbejdet og samarbejdet med tredjelande.

anfægtede afgørelse i denne sag alene støttes på artikel 179 EF, der foreskriver fælles beslutningstagen.

F — *Foreløbig konklusion*

90. Hvis procedurerne er uforenelige, skal retsakten efter denne opfattelse alligevel baseres på en hjemmel, idet man i så fald skal vælge den hjemmel, hvor den fælles beslutningsprocedure finder anvendelse, idet Parlamentet hvad angår lovgivningsproceduren normalt har medbestemmelsesret. Det er i øvrigt også i overensstemmelse med princippet om åbenhed (artikel 1, stk. 2, EU) og demokrati (artikel 6, stk. 1, EU), at man, når man står over for to hjemler, der er lige relevante og har samme vægt, men er indbyrdes uforenelige, i tilfælde af tvivl vælger den hjemmel, som giver Parlamentet den videste ret til at medvirke.

92. Som foreløbig konklusion skal jeg fastslå, at den anfægtede afgørelse, uanset om man anser procedurerne i henhold til artikel 179 EF og artikel 181a EF for forenelige, under ingen omstændigheder behørigt kunne støttes på artikel 181a EF som eneste hjemmel. Afgørelsen må derfor erklæres ugyldig, fordi der er valgt en urigtig hjemmel.

91. I mine forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet og i sagen Kommissionen mod Rådet var jeg derfor af den opfattelse, at en retsakt, der både forfølger målene i artikel 133 EF og i artikel 175 EF, alene skal støttes på artikel 175 EF³⁰. Tilsvarende skulle den

V — **Opretholdelse af virkninger**

93. Såfremt dets søgsmål tages til følge, har Parlamentet nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelses virkninger opretholdes indtil vedtagelsen af en ny afgørelse. Rådet og Kommissionen tilslutter sig denne påstand.

30 — Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 29, punkt 64.

94. I medfør af artikel 231, stk. 2, EF kan Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger der skal betragtes som bestående. Denne bestemmelse gælder ifølge dens ordlyd ganske vist kun for forordninger, men den anvendes af Domstolen også analogt på andre retsakter³¹.

95. Den anfægtede afgørelse trådte i overensstemmelse med sin artikel 10 i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* den 30. december 2006. Siden dens ikrafttræden har EIB indgået forpligtelser i tillid til garantien. Hvis garantien for de allerede gennemførte EIB-finansieringstransaktioner bortfaldt, ville dette udgøre en betydelig risiko for EIB's kreditværdighed. Med hensyn til allerede indgåede forpligtelser skal den anfægtede afgørelses virkninger derfor opretholdes.

96. Spørgsmålet er, om afgørelsens virkninger fortsat skal gælde for projekter, der endnu ikke er vedtaget. Her kan man argumentere for, at EIB kunne bevare sin kreditværdighed ved at undlade at finansiere risikobetonede projekter. Dette ville dog på uhen-

sigtsmæssig vis lamme EIB's aktiviteter og dermed også realiseringen af Fællesskabets eksterne mål.

97. Garantens gyldighed skal derfor også opretholdes for EIB-finansieringstransaktioner, der endnu ikke er aftalt, nærmere bestemt for de EIB-finansieringstransaktioner, der indgår aftale om indtil vedtagelsen af en ny afgørelse, dog højst indtil udløbet af den frist, der er rimelig for vedtagelsen af en ny afgørelse³². Lovgiver behøvede under seks måneder for at vedtage den anfægtede afgørelse. Derfor bør en frist på 12 måneder fra dommens afsigelse være rimelig med henblik på vedtagelsen af en ny afgørelse.

VI — Sagens omkostninger

98. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Parlamentet har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, pålægges dette at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

31 — Jf. med hensyn til analog anvendelse på afgørelser dom af 28.5.1998, sag C-22/96, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3231, præmis 42, og af 12.5.1998, sag C-106/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2729, præmis 41.

32 — Jf. herom dom af 1.4.2008, forenede sager C-14/06 og C-295/06, Parlamentet og Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 1649, præmis 82-86, dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 61-65, jf. herom også mit forslag til afgørelse af 22.9.2005, sag C-217/04, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 3771, punkt 47-50.

VII — Forslag til afgørelse

99. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Rådets afgørelse 2006/1016/EF af 19. december 2006 om en fællesskabsgaranti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med lån til og lånegarantier for projekter uden for Fællesskabet annulleres.
- 2) Virkningerne af den annullerede afgørelse opretholdes for EIB-finansieringstransaktioner, der aftales, indtil en afgørelse, der er vedtaget med den korrekte hjemmel, træder i kraft, dog højst indtil udgangen af den 12. måned efter dommens afsigelse.
- 3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger med undtagelse af de omkostninger, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har afholdt.
- 4) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.«